



## Türkiye’de Yeni İstihdam Biçimi Olarak Taşeron Uygulaması (2000-2016)

*Mehmet ARI<sup>1</sup>, Fevzi ENGİN<sup>2</sup>*

### Subcontracting as a New Employment Form in Turkey (2000-2016)

#### ARTICLE INFO

##### *Article History:*

Date Submitted: 28.01.2018

Date Accepted: 20.02.2018

##### *JEL Classification:*

J01

J46

J70

##### *Keywords:*

Subcontracting,

Precariousness,

Work-Related Accident,

Flexible Working

#### ABSTRACT

Along with globalization process, labor market and employment policies have been undergoing fundamental transformations in Turkey since 1980’s. Above all, sub-contractor practice has become a dominant form of employment in production sector and the use of subcontracting has given significant problems and outcomes – low wages, precariousness, unorganized labor, poor working conditions, work-related accident, job security etc. – for labor force since 2000’s. In this study, alongside with these crucial problems, the prevalence and the impact of subcontracting relations in public and private sector will be explored and analyzed from 2000 to 2016 in Turkey. The aim of this study is to identify the contextual problems and put forward some implications of this process as well as some suggestions for future studies.

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, [mehmetari2002@gmail.com](mailto:mehmetari2002@gmail.com)

<sup>2</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü, [fengin@hotmail.com](mailto:fengin@hotmail.com)

## Özet

Türkiye’de 1980 sonrasında Dünya’da yaşanan küreselleşme süreciyle beraber emek piyasası ve istihdam içinde önemli dönüşümler yaşanmaktadır. Bu dönüşümlerin başında taşeronluk (alt işveren) uygulaması yer almakta, çalışma ve yaşam koşullarında önemli sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye’de taşeronluk özellikle 2000’li yıllarda gündemimizde daha fazla yer almaya başlamış, üretimde yaygın bir istihdam biçimi olarak yer almıştır. Bu çalışma kapsamında Türkiye’de 2000 – 2016 dönemi içinde taşeron uygulamasının çalışma ilişkileri açısından ortaya çıkan; düşük ücret, güvencesizlik, örgütsüzlük, çalışma koşulları, iş kazaları, iş güvenliği gibi sorunları tespit ederek etkilerini saptamaya yöneliktir. Bu çalışma kapsamında önce taşeronlaşmanın boyutları incelenecek ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar değerlendirilecektir. Sonuç olarak; inceleme dönemi içinde taşeronlaşmanın ortaya çıkardığı sonuçlarda hareket ederek geleceğe ilişkin önerilerde bulunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Taşeronlaşma, Güvencesizlik, İş Kazası, Esnek Çalışma

**JEL Sınıflandırması:** J01, J46, J70

### 1. Giriş

Türkiye’de 1980 sonrasında Dünya’da yaşanan küreselleşme süreciyle beraber emek piyasası ve istihdam içinde önemli dönüşümler yaşanmaktadır. Bu dönüşümlerin başında taşeronluk (alt işveren) uygulaması yer almakta ve bu uygulama çalışma ve yaşam koşullarında önemli sonuçlar doğurmaktadır.

1980’li yıllar küreselleşmeyle birlikte sosyal politika ve emek piyasasında köklü dönüşümlerin gerçekleştiği yılların başlangıcıdır. Özelleştirme uygulamaları ile başlayan ve özellikle kamu sektöründe yeni liberal politikaların uygulamaya konulması çerçevesinde hayata geçirilen, devletin küçültülmesi sürecinin kamu personeli bağlamında gerçekleşen en somut durum taşeronlaşmadır. Dolayısıyla taşeronluğun kamu istihdamında yaygınlaşmasının temeli devlet modelindeki bu değişimden kaynaklanmıştır. Taşeronluk sisteminin kamu istihdamında yaygınlaşmasının temeli devlet modelindeki bu değişimde aranmalıdır. Küreselleşmeyle

birlikte emek piyasalarında ortaya çıkan bu dönüşüm, işsizlik, kayıt dışılık ve buna bağlı olarak emek piyasalarında esnekleşme şeklinde görülmektedir.

Bu çalışmada bu dönüşümün en yaygın gözlemlendiği alanlardan biri olan taşeronlaşmanın istatistik verilerin elverdiği ölçüde, Türkiye’deki boyutları ortaya çıkarılmaya çalışılacak ve bunun çalışma ilişkilerinde yarattığı çalışma koşulları, güvencesizlik, iş kazaları ve iş güvenliği, düşük ücret gibi alanlarda yarattığı sorunlar tespit edilerek uygulama sonuçları incelenecektir.

## 2. Türkiye’de Taşeron Düzenlemesi ve Uygulaması

Bu bölümde iki alt başlık halinde düzenlemeye ve uygulamaya ilişkin açıklamalar yer alacaktır.

### 2.1. Türkiye’de Taşeron Düzenlemesi

Türkiye’de taşeron uygulaması geçmişe dayanmaktadır. 1936 tarihli iş kanununda “üçüncü bir şahıs” nitelemesiyle ortaya çıkmış, 1950’de yapılan değişiklikle taşeron adı “aracı” olarak değiştirilmiştir. 1971’de çıkarılan iş kanunu ile “diğer işveren” kavramı olarak uygulanmıştır (Bakır, 2017). Halen yürürlükte olan\* ve 2003 tarihli 4857 sayılı İş yasası ile yürürlüğe konulan ve “asıl işveren-alt işveren” olarak yapılan değişiklikle getirilen hükümler şöyledir:

*“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren - alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya*

\* Bu çalışmanın sunumundan sonra 20.11.2017 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı’yla 696 Sayılı KHK ile taşeron olarak çalıştırılanların sürekli kadroya geçirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

*daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi olarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez”.*

Bu düzenlemeye göre asıl işin alt işverene verilebilmesi için işletme ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir işin söz konusu olması gerekmektedir (Çolak, 2017). Aslında bu düzenleme ile her türlü işin alt işveren (taşeron) tarafından yapılmasının önü açılmaktadır. Düzenlemede işletme ve işin gereği, teknolojik nedenler, uzmanlık gerektiren işler gibi üç koşulun birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı sağlanacağı konusunda uygulamada sorunlar yaşanmıştır. Yargıtay üç koşulun birlikte aranması gerektiğine karar vermiştir. Bu tartışmaların sonlandırılması açısından 27 Eylül 2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Alt işverenlik Yönetmeliği” düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre (md.4.) asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için, “a) Asıl işverenin işyerinde mal veya hizmet üretimi işlerinde çalışan kendi işçileri de bulunmalıdır. b) Alt işverene verilen iş, işyerinde mal veya hizmet üretiminin yardımcı işlerinden olmalıdır. Asıl işin bölünerek alt işverene alt işverene verilmesi durumunda ise, verilen iş işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olmalıdır. c) Alt işveren, üstlendiği iş için görevlendirdiği işçilerini sadece o işyerinde aldığı işte çalıştırmalıdır. ç) Alt işverene verilen iş, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin bir iş olmalı, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe devam eden bir iş olmalıdır. d) Alt işveren, daha önce o işyerinde çalıştırılan bir kimse olmamalıdır. Ancak daha önce o işyerinde çalıştırılan işçinin bilahare tüzel kişi şirketin ya da adi ortaklığın hissedarı olması, alt işveren ilişkisi kurmasına engel teşkil etmez.”

Yönetmeliğe göre işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler bölünerek alt işverene verilemeyecek, asıl işverenin işçileri alt işveren tarafından işe alınarak hakları kısıtlanamayacak ve daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamayacaktır.

13 Mayıs 2014’te Soma’da meydana gelen ve 301 maden işçisinin ölümü ile sonuçlanan maden kazası ile maden işçilerinin ve genel olarak taşeron işçilerin sorunları gündeme taşınmış,

6552 sayılı yasada 11 Eylül 2014 tarihinde değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliğe ilişkin değerlendirme çalışmamızın iş kazaları ve iş güvenliği bölümünde değerlendirilecektir.

## **2.2. Türkiye’de Taşeron Uygulamasının Sonuçları**

Çalışmamızda Türkiye’de taşeron uygulamasının sonuçları beş alt başlık altında incelenmeye çalışılacaktır.

Birinci alt başlıkta Türkiye’de taşeron uygulamasının (2000-2016) yıllarındaki mevcut gelişimi istatistiksel verilerin elverdiği ölçüde incelenmeye çalışılacaktır. Taşeronlaşmanın mevcut boyutları ortaya konulurken mevcut gelişimi ve bu gelişim içinde taşeronlaşma ile ilgili farklı yaklaşımlar da ele alınacaktır. Daha sonra taşeronlaşmanın yarattığı temel sorun alanları olarak çalışma koşulları, güvencesizlik, düşük ücret, iş kazaları ve iş güvenliği alanlarındaki etkileri saptanmaya çalışılacaktır.

### **2.2.1. Türkiye’de Taşeronlaşma**

Türkiye’de taşeronlaşma, özellikle de kamu sektöründe, yeni liberal politikaların uygulanması ile birlikte giderek yaygınlaşmış, 2000’li yıllarda ise taşeron şirketler aracılığıyla istihdam kamuda istisna olmaktan çıkarılarak kural halini almıştır. (O. Bakır, A.Ü.S.B.F.D. 71/3: 999-1023)

Taşeron işçi sayılarına ilişkin net bilgi verilmemektedir. Konuya ilişkin net bilgiler T.B.M.M.’ne verilen soru önergelerine verilen cevaplar ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın açıklamaları ile sendikaların kendi örgütlü iş kollarında yaptığı araştırmalara dayanmaktadır. Ancak bu veriler de sağlıklı olmadığı gibi aralarında ciddi tutarsızlıklar vardır. Bu durum bile Türkiye’de taşeron sorununun geldiği noktayı gözler önüne sermektedir (Öngel, 2014: 38-51).

**Tablo 1: Özel Sektör ve Kamu Sektöründe Kayıtlı Taşeron İşçi Sayısı**

Yıl	Alt İşveren Tarafından Bildirim Yapılan Sigortalı		Toplam
	Erkek	Kadın	
2002	385.511	28.607	387.118
2003	410.135	38.876	449.011
2004	537.471	44.019	581.490
2005	620.680	36.977	657.677
2006	865.528	44.625	907.153
2007	1.114.806	49.112	1.163.917
2008	1.207.785	63.846	1.261.130
2009	1.008.009	41.956	1.049.960
2010	1.240.128	53.775	1.293.898
2011	1.550.304	60.905	1.611.204
2012 (6 ay)	406.541	21.306	427.845

**Kaynak:** DİSK/Genel İş Araştırma Dairesi Kamu İstihdam Raporu s.16

Tablo 1'deki verileri incelediğimizde taşeron işçi sayısı 2002 yılında 387.118 iken 2007 yılında 1.163.917'ye ulaşarak yaklaşık üç kat artış göstermiştir. Bu sayının 2011 yılında 1.611.204'e, 2017 yılında ise 2.000.000 kişiye ulaştığı tahmin edilmektedir. (CHP Taşeron Kurultayı 2017) Bu genel gelişmenin dışında yerel yönetimlerdeki istihdam verilerine baktığımızda da durum pek farklı değildir.

**Tablo 2: Yerel Yönetimlerde İstihdama İlişkin Veriler (2007-2016)**

	2007	2013	Değişim Oranı	Eylül 2014	Eylül 2015	Değişim Oranı	Haziran 2016	Aralık 2016	Değişim Oranı
Memur	90.638	112.074	+%23.65	123.732	118.168	-%4.5	113.402	109.583	-%3.4
Sözleşmeli Personel	5.659	3941	-%30.3	5.650	9.820	+%73.8	11.040	13.189	+%19.4
İşçi (Kadrolu Geçici)	179.424	125.553	-%30	130.186	113.725	-%12.6	174.451	175.960	+%0.9
Kadrolu	80.348	112.860	+%40.5	120.162	104.492	-%13	168.278	170.243	+%1.2
Geçici	99.076	12.693	-%87.1	10.024	9.233	-%7.9	6.173	5.717	-%7.4
Diğer	12.082	-----							
Toplam	287.800	241.568	-%19	259.568	241.713	-%6.9	298.893	298.732	-%0.05

**Kaynak:** DİSK/Genel İş Araştırma Dairesi Kamu İstihdam Raporu s.18

Tablo 2’deki verileri incelediğimizde 2007 ve 2016 yılları arasındaki istihdam ve değişim verilmektedir. Toplam istihdamda çok büyük değişiklik olmamasına rağmen tüm idarelerin personel durumu incelendiğinde taşeronlaşmanın boyutu daha açık olarak görülmektedir.

Tablo 2’deki verileri incelediğimizde, 2014 yılında kamu sektöründeki işçi sayısı (kadrolu-geçici) 372 bin 554 iken 2015 yılında yüzde 3,4 düşerek 360 bin olmuştur. Buna karşın sözleşmeli personel sayısındaki artış oranı, memur sayısındaki artış oranının yaklaşık beş katına ulaşmıştır. Memur istihdamı yüzde 3 artarak 2 milyon 889 bine çıkarken, sözleşmeli personel istihdamı yüzde 16,1 artarak 139 bin 725’e ulaşmıştır.

Tablo 2’de görülen bir diğer ilginç sonuç ise “Diğer” başlığı altında çalışanların sayısındaki artıştır. Sayıları 100 bini bulan ve kamuda hangi işlerde çalıştıkları belli olmayan, güvencesiz çalıştırılan kişilerin taşeron çalışma biçimine tabi olduğunu söyleyebiliriz.

**Tablo 3: Mahalli İdareler Personel Sayıları**

	Memur	Sözleşmeli	İşçi		Toplam	Taşeron İşçi	
	-----	-----	Geçici	Sürekli		-----	Per. Dayalı Hizmet Alımı
İl Özel İdare	5.235	390	133	8.168	13.926	5.526	547
Belediyeler	96.271	12.343	5.237	63.072	176.923	300.572	77.818
Bağlı Kuruluşlar	12.880	1.513	240	25.101	29.734	35.685	5.267
Birlikler	163	89	284	237	773	1.765	23
Toplam	114.549	14.335	5.894	86.578	221.356	343.548	83.865

**Kaynak:** Disk/Genel İş raporlarından yararlanarak yazarlarca hazırlanmıştır.

Tablo 3’de görüldüğü üzere, mahalli idarelerde 99.362 kadrolu işçi, Belediye iktisadi işletmelerinde 320.718 kadrolu işçi çalıştırılırken, bu kurumlarda taşeron olarak çalıştırılan işçi sayısı 427.413 kişidir. Bunların 348.548 kişisi personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, 83.865 kişi diğer hizmet alımlarında istihdam edilmiştir. Yerel yönetimlerde bu düzeyde artışın olmasında en büyük etken belediyelerin taşeronlaşmayı iki farklı uygulamayla yapmasından kaynaklanmaktadır. Birincisi belediyelerin kurdukları şirketlerin kendi şirketleri aracılığıyla yerel hizmetlerde taşeron işçi çalıştırmaları, ikincisi ise hizmetlerin özel kesime

gördürülmesi biçiminde taşeron çalıştırılmasıdır. Belediyelerin yerel hizmetlerinin taşerona gördürülerek sağlanmasıyla birlikte, belediye hizmetleri halkın ihtiyaçlarından ve taleplerinden uzaklaştırılmış, kamu hizmet anlayışından koparılarak piyasalaştırılmıştır. Bu durum bir yandan kamu hizmetlerinin kalitesini düşürürken diğer yandan da yerel yönetimlerin kadrolu ve güvenceli istihdam olanaklarının zayıflamasına yol açmıştır.

Kamu kesimindeki taşeronlaşma kamusal hizmetlerin en temel alanlarında yoğunlaşmıştır. Sağlıkta dönüşüm adı altında yapılan uygulama çerçevesinde doğrudan doğruya personel istihdamına yönelik bir düzenleme olmasa bile, kamu ihale kanununda yapılan değişiklik ile sağlıkla ilgili hizmet alımları istisnalar arasında sayılmıştır. Böylece daha önceleri güvenlik, temizlik, yemekhane, nakliye gibi işler taşerona verilirken 1990 yılından sonra taşeron uygulaması asıl işlere de yaygınlaştırılmıştır. Sağlık alanında radyolojik görüntüleme, laboratuvar, tıbbi cihazların işletilmesi için yapılan ihalelerde sağlık personelinin hizmet alımlarının da taşeron bir nitelik taşıdığı görülmüştür. 2002 yılında sağlık sektöründe çalıştırılan taşeron sayısı 11.685 iken, 2013 yılında 131.201 olmuştur. Sağlık Bakanlığında toplam istihdamın yüzde 85’i taşeron çalışanlardan oluşmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığında taşeron işçi sayısı toplam istihdamın yüzde 69’unu oluşturmaktadır. Özel sektörde ise taşeronlaşma geleneksel tabanı olan inşaat sektöründe yoğunlaşmaktadır. İnşaat sektörü aynı zamanda kayıt dışılığın en yaygın olduğu sektörlerden biridir. Sektörde TÜİK (2012) verilerine göre 1 milyon 709 bin kişi çalışmakta ve bunun 775 bini kayıt dışı bulunmaktadır (Öngel, 2014: 46).

**Tablo 4: Kamu ve Özel Sektörde Belirli İş kollarında Taşeron İşçi Sayıları**

Kamu Sektörü		Özel Sektör	
Temizlik	202.620	İnşaat	318.087
Veri Girişi	40.804	İmalat	63.849
Güvenlik	119.316	Madencilik	12.606
Sağlık	24.589	Ulaştırma ve Depolama	10.347
Atık	10.266	İdari ve Destek Hizmetleri	4.146
Diğer Hizmet	170.168	Diğer Hizmet	10.431
Toplam	567.763	Toplam	419.466

**Kaynak:** TÜİK, Kamu Sektörü İstihdam Verileri IV. Dönem, (2015)



Tablo 4’te kamu ve özel sektörde belirli iş kollarında çalışan taşeron işçi sayıları verilmiştir. Özel sektörde en yüksek taşeron çalışma inşaat sektöründe iken bunu imalat ve madencilik izlemektedir.

### 2.2.2. Çalışma Koşulları

Kamu kurumlarında taşeron çalışanlar çalışma koşulları bakımından en altta yer alan kesimdir. Çalışma koşulları bakımından en temel sorunlardan biri olarak çalışanların yüzde 80’den fazlası herhangi bir işçi sağlığı ve iş güvenliği hizmetini almadıklarını belirtmişlerdir (İzgi ve Türkmen, 2012: 168). Özellikle taşeron işletmeler işçi sağlığı ve iş güvenliği harcamalarını maliyet artırıcı bir unsur olarak gördükleri için, işçiler sağlıksız, korumasız ortamlarda çalıştırılmakta ve özellikle inşaat, madencilik, sağlık gibi çalışma koşullarının önemli olduğu iş kollarında büyük iş kazaları ortaya çıkmaktadır. İş ortamındaki kaçınılmaz zararların önüne geçilmesi için önemli olan bu kişisel koruyucu donanımların olmaması, iş kazalarının ötesinde iş cinayetlerine varan sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bu olgu, çalışmanın iş kazaları ve iş güvenliği ile ilgili bölümünde daha ayrıntılı biçimde incelenecektir.

### 2.2.3. Güvencesizlik

Çalışma yaşamında taşeron (alt işveren) hizmet alımı ve benzeri yöntemlerle, özelleştirilen güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşması birçok sorunu da beraberinde getirmektedir.

Güvencesiz çalışma kavramı, belirli süreli iş sözleşmesine sahip olan çok geniş bir kesim için kullanılan bir kavramdır. Taşeronluk sistemi ile yaygınlaşan iş güvencesizliği, genel olarak sermaye açısından önemli bir güvence haline gelmiştir. Güvencesiz çalışma, Türkiye’de 2012-2023 dönemini kapsayan “Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi” içinde yer alan hedef ve politikalarda belirlenmiştir. Bu temel politikaların iki temel hedefi bulunmaktadır. Birincisi, işgücü piyasalarının katılıktan arındırılması, ikincisi ise esnekliğin artırılması politikalarıdır. İşgücü piyasasının katılığı, çalışanlar açısından sosyal hakların ve sosyal korumanın yüksekliği olarak tanımlanır (A. Çelik, 2013: 33). Örneğin kıdem tazminatı, asgari ücret, taşeron çalıştırılmasının belirli kısıtlamalara tabi olması katı bulunmaktadır. İstihdam ilişkilerinin esnekleştirilmesinin anlamı ise ücret maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun uygulaması da

düşük ücret uygulamasıdır. Türkiye’deki taşeron uygulaması, düşük maliyetli ve esnek çalıştırma, sendikasılaştırma ve güvencesizlik, ulusal ve uluslararası sermayenin istekleri doğrultusunda hukuk kurallarıyla şekillendirilmiş, iş güvenliği ve sosyal güvenlik hukuk yoluyla ticarileştirilmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 128).

Güvencesizliğin ortaya çıkardığı bir diğer durum ise, taşeron çalışanların kurumsal ve mekânsal olarak bölündükleri için despotik emek rejimlerine yönelik mücadelelerini engellemekte ve ortak bir mücadele geliştirilmesini önlemektedir. Diğer yandan taşeron çalışanlara ve sürekli çalışanlara uygulanan emek rejimleri de farklılaşmaktadır. Kadrolu çalışanlara hegemonik emek rejimleri uygulanabilirken, taşeron işçisi olarak çalışanlara despotik emek rejimi uygulanmaktadır. Çünkü taşeron emekçiler kendilerine yönelik baskıyı var eden yüksek iş değiştirme hızı, düşük ücretler, ağır çalışma koşulları, ciddi sosyal hak kayıpları, sosyal güvencesizlik ve işçi sağlığı ve iş güvenliğinin olmaması gibi koşullarla karşı karşıyadırlar (Yücesan Özdemir, 2010: 42; Nuro1, 2017: 102). Bu düzenleyici devlet modelinde taşeronluk sistemi ve güvencesizlik kural haline gelmiştir.

#### **2.2.4. Düşük Ücret**

Taşeron uygulamasında istihdam ilişkilerinin esnekleştirilmesinin temel amacı işverenin ücret maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun en somut uygulaması da ucuz işçiliktir. Düşük ücret uygulaması, ihalelerin asgari ücret düzeyi üzerinden yapılması ve işçilere verilecek sosyal hakların idarenin takdirine bırakılması, taşeron sisteminin özünü oluşturmaktadır (Özmen, 2017: 278).

Bunun yanında ücretlerin zamanında ödenmemesi, taşeron çalışanların sigorta primlerinin eksik gün olarak yatırılması da yaşanan yaygın sorunlardan bazılarıdır. Hak-iş sendikasının 27 il, 9 işkolu, 85 işyeri 5250 kamu taşeron işçisi üzerinde yaptığı araştırmaya göre, ankete katılanların yüzde 73.1’i ücret güvencelerinin bulunmadığını belirtmişlerdir (Hak-iş, 2014: 17). Bunun yanında aynı işi yapmalarına rağmen ücretlerinin kadrolu işçilere göre çok aşağıda bulunduğu ve çıplak ücret dışında fazla çalışma ücreti de dâhil olmak üzere herhangi bir ek gelir elde etmediklerini ve sosyal haklardan yararlanamadıklarını belirtmişlerdir. Taşeron istihdam biçimi düşük ücret uygulamasının bir aracı haline gelmiştir.

Aynı araştırmada ortaya çıkan diğer bir sonuç da taşeron işçilerin yüzde 73’ünün ücret güvencelerinin bulunmamasıdır. Ücretlerin zamanında ve düzenli bir şekilde ödenmemesi devletin yeterli düzeyde denetim yapmadığı sonucunu da ortaya çıkarmaktadır. Taşeron uygulaması işçi ücretlerinin ödenmesinde alt işverenin keyfi uygulamalarına yol açmaktadır.

İnceleme dönemi içinde emek üretkenliğinde yüzde 75 oranında artış sağlanırken, aynı dönemde reel ücretlerde yüzde 5 oranında gerileme görülmüştür (Öngel ve Tanyılmaz, 2013: 39). Üretkenlik artışlarının uzun çalışma süresi ve taşeron uygulaması gibi esnek çalışma biçimlerinden kaynaklandığı söylenebilir.

Ulusal istihdam stratejisinde temel strateji olarak belirlenen işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin en belirgin uygulaması taşeronluktur. Bunun anlamı işveren üzerindeki ücret maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun en somut uygulaması ise ucuz işçiliktir. Dolayısıyla ulusal istihdam stratejisi ile daha ucuz daha esnek ve daha güvencesiz bir çalışma ortamı yaratılmıştır (Çelik, 2012: 34).

Kamu kesiminde asıl işverenle taşeron arasındaki alt işverenlik sözleşmesi genellikle bir yıllıktır. Alt işverenlik sözleşmesi her yıl yenilenir veya bir başka taşeronla yeni sözleşme yapılabilir. Eğer bu süreçte işçinin iş sözleşmesi feshedilmiyor ve işçi aynı işi yapmayı sürdürüyorsa, işçinin kıdem tazminatı ve ücretli izin hakları devam eder. İşyeri devrinde işçinin iş sözleşmesi aynen devam etmektedir (Koç, 2013).

Taşeron çalışanların karşılaştığı diğer bir sorun da ücretli izin (yıllık izin) kullanımına ilişkindir. İş yasasına göre işçilere verilecek yıllık izin süresi işçinin hizmet süresine (kıdemine) göre belirlenir. Taşeron çalıştıran şirketler, işçilerin yıllık izin hakkını ortadan kaldırmak için hukuk dışı yöntemlere başvurmaktadır. Bunların içinde en yaygın olarak kullanılan yöntem, işçiyle “11 ay 20 günlük” bir sözleşme yapılarak, Sosyal Güvenlik Kurumu’na 10 günlük sürenin yıl içinde çalışılmış gibi gösterilmesi ve giriş-çıkış işlemi yapılmasıdır. Böylece 10 günlük süre Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarında gözükmediğinden işçinin yıllık ücretli izin kullanım hakkı ortadan kaldırılmaktadır.

## 2.2.5. İş Kazaları ve İş Güvenliği

Taşeron uygulamasının en sorunlu alanlarının başında iş kazaları ve iş güvenliği sorunu gelmektedir. İş kazalarının artmasının en önemli nedenlerinden biri taşeron hizmet alımı ve benzeri yöntemlerle, özelleştirilen güvencesiz çalışma biçimlerini yaygınlaştıran ve esnekliği çalışma yaşamında kural haline getiren uygulamalardır. İş kazalarına bağlı ölüm oranları çok taşeron başta olmak üzere güvencesiz şekilde istihdam edilen işyerlerinde daha fazladır. İş gücü piyasasında ucuz ve örgütsüz emek yaygınlaştıkça iş kazalarının ve ölüm oranlarının arttığı görülmektedir. Tuzla tersanelerinde yaşanan iş kazaları kamuoyunda taşeron sorununun daha yaygın bir biçimde görünür olmasına ve tartışılmasına yol açmıştır. 13 Mayıs 2014 tarihinde yaşanan ve 301 maden işçisinin yaşamına mal olan Soma faciası taşeron sorununun çözümüne yönelik yeni tasarımı gündeme getirmiş ve yeni iyileştirmeler öngörmüştür. ILO verilerine göre Türkiye maden üretimi yapan ülkeler içinde işçi başına ölüm oranının en yüksek olduğu ülkedir. 2000-2012 yıllarını kapsayan ortalama verilere göre Türkiye'de 100 bin maden işçisi başına ölüm oranı yıllık 73'tür. Türkiye OECD'nin maden devleri içinde işçi başına ölüm oranının en yüksek olduğu ülkedir.

2002 yılı sonrası meydana gelen büyük maden kazalarının hemen tümü taşeron veya rödövan (kiralama) uygulamasının olduğu maden ocaklarında meydana gelmiştir.

Tablo 5'de görüldüğü gibi taşeronlaşmayla birlikte ölümlü kaza sayısı artmıştır. Devlet Denetleme Kurulu'nun 2011 yılında hazırladığı raporda milyon ton başına düşen ölümlü iş kazası sayısının özel sektörde daha fazla olduğu saptanmıştır (DDK, 2011: 204).

2008 yılı verilerine göre Türkiye'de bir milyon ton taş kömürü üretimi başına düşen ölüm sayısı Çin'den 6 kat, ABD'den ise 361 kat daha fazladır (DDK, 2011: 206). Bu durum denetimsizlik ve üretim zorlaması sonucu kaza riskinin ve ölümlü kazanın artmasına neden olan açık göstergeleridir.

**Tablo 5: Türkiye'de Meydana Gelen Ölümlü Maden Kazaları (2003-2014)**

Kaza Yeri	Tarihi	Maden Türü	Kaza Türü	Ölü Sayısı	Firma Türü
Erzurum Aşkale	8 Ağustos 2003	Kömür	Grizu Patlaması	8	Kamu kurumu adına yüklenici firma
Karaman Ermenek	22 Kasım 2003	Kömür	Grizu Patlaması	10	Kamu kurumu adına yüklenici firma
Çorum Bayat	9 Ağustos 2004	Kömür	Grizu İştiali	3	Özel firma
Kastamonu Küre	8 Eylül 2004	Bakır	Yangın	19	Özel firma adına yüklenici firma
Kütahya Gediz	21 Nisan 2005	Kömür	Grizu Patlaması	18	Özelleştirme kapsamında kamu iştiraki
Balıkesir Dursunbey	2 Haziran 2006	Kömür	Grizu Patlaması	17	Özel firma
Bursa M Kemalpaşa	10 Aralık 2009	Kömür	Grizu Patlaması	19	Özel firma
Balıkesir Dursunbey	23 Şubat 2010	Kömür	Grizu Patlaması	13	Özel firma
Zonguldak Karadon	17 Mayıs 2010	Kömür	Grizu Patlaması	30	Kamu kurumu adına yüklenici firma
K Maraş Elbistan	10 Şubat 2011	Kömür	Şev kayması	11	Kamu kurumu adına yüklenici firma
Zonguldak Kozlu	8 Ocak 2013	Kömür	Metan degajı	8	Kamu kurumu adına yüklenici firma
Manisa Soma	13 Mayıs 2014	Kömür	Ocak yangını	301	Kamu kurumu adına yüklenici firma

**Kaynak:** D.D.K. 2011 Türkiye'de Madencilik Sektöründe Yürütülen Faaliyetlerin İş sağlığı ve Güvenliği Açısından Araştırılması, İncelenmesi ve Değerlendirilmesi 2011/3 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu

Özellikle Soma'da meydana gelen kaza sonrası, söz konusu ocakta denetim elemanlarının hiçbiri tarafından herhangi bir sorunun tespit edilmemiş olması, buna karşın 301 çalışanın ölümüne neden olan facianın yaşanmış olması, madencilik sektörünün iş güvenliği denetimi alanında ciddi sorunların yaşandığının açık bir göstergesidir.

1990'lı yıllarda 27800 işçinin çalıştığı Türkiye Kömür İşletmeleri'nde 2012 yılı itibarıyla işçi sayısı 4500 kişiye düşmüştür. Emekliye ayrılanların yerine ve ihtiyaç duyulan işçi alınmadığı için bu düşüş günümüzde de devam etmektedir. İşçi sayısındaki bu düşüşe rağmen TKİ kömür üretiminde bir düşüş olmamıştır. İşçi sayısı yüzde 80 azalırken üretimin aynı düzeyde kalabilmesinin nedeni kömür üretiminde özel sektör aracılığıyla rödövens ve taşeron yoluyla hizmet alımı yaptırılmasıdır. Nitekim bu özelleştirme ve taşeronlaşma sürecinde TKİ'nin karlılığı da artmıştır. TKİ 1990 yılında 200 milyar Türk Lirası zarar ederken, 2013 yılında 860 milyon Türk Lirası kâr elde etmiştir. TKİ işletmelerinde yaygın istihdam biçimi olarak uygulanan güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ve işçilerin üretime zorlanması başta Soma'daki maden kazası olmak üzere madencilik sektöründeki kazaların altında yatan en önemli nedendir.

İş kazalarına yönelik diğer bir önemli nokta ise şudur: OHAL ile birlikte grev yasaklarının yaygınlaştığı, devlet tarafından grevlerin ertelendiği, işyerinde baskıcı çalışma koşullarının yaygınlaşmasına koşut olarak iş cinayetlerinin yüzde 10 arttığı görülmüştür (ISIG Raporu, 2017: 3). Bir diğer önemli saptama ise şöyledir: İş kazalarına uğrayan 1800 işçinin 38’inin sendikalı, geri kalanının sendikasız ve iş güvenliği bakımından yetersiz olduğu, iş kazalarında ölenlerin yüzde 98’inin örgütsüz olduğu saptanmıştır. Türkiye’de iş kazalarının en sık yaşandığı sektör konumunda olan madencilik sektörünün diğer önemli önemli bir sorunu da çalışma hayatının denetimi konusunda ortaya çıkmaktadır. Yeterli denetim elemanının eksikliği bir yana işverene bağımlı iş güvencesi olmayan elemanların denetim yapması ve bunları rapor haline getirmesi olanaksızdır. Çalışma hayatının denetimi devlet sorumluluğunda olmasına rağmen yeterince denetim yapıldığı söylenemez.

Bu sorun ve kamuoyundaki tartışmalardan sonra, taşeron sistemi ile ilgili olarak hükümet 10 Eylül 2014 tarihinde Torba Kanun olarak bilinen 6552 sayılı Kanun ile yeni düzenlemeler getirmiştir. 11 Eylül 2014 sayılı ve 29116 sayılı Resmi Gazete Mükerrrer’de yayınlanan 6552 sayılı Torba Kanunla taşeron işçi çalıştırma konularında yapılan düzenlemeler, taşeron işçilerine getirilen güvence ve yeni haklar şöyledir:

- Alt işverene yani taşeronu iş veren, işverenlere, bunların işçi ücretleri ödeyip ödemediğini işçinin başvurusu üzerine veya aylık olarak resen kontrol etme ve varsa ödenmeyen ücretler, taşeronun hak edişlerinden keserek işçilerin banka hesabına yatırma,
- Taşeron işçilerden, bağlı olduğu taşeron değiştiği halde aynı işyerinde çalışmaya devam edenlerin yıllık ücretli izin süresi, aynı işyerinde çalıştıkları süreler dikkate alınarak hesaplanacak,
- Alt işverenin yani taşeron işçisinin bağlı olduğu taşeronun değişip değişmediğine bakılmaksızın, aralıksız olarak aynı kamu kurumu veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu işyerlerinde oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas çalışma süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşlarda geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit edilecek,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, hizmet alım ihalesi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresi üç yıllık olacak,

- Hizmet alımı ihale çerçevesinde alınan taşeron, işçi, ihale ve sözleşme konusu iş dışında başka bir işte çalıştırılmayacak ve görevlendirilemeyecek.

### 3. Sonuç

Dünya’da 1980 sonrasında yaşanan küreselleşme süreciyle beraber, emek piyasasındaki en önemli dönüşümlerden biri taşeronluk (alt-işveren) uygulamasıdır. Bu uygulama çalışma ve yaşam koşullarında önemli sonuçlar doğurmaktadır.

Taşeronlaşma sisteminin kamu istihdamında yaygınlaşmasının temel nedeni devlet modelindeki dönüşüme bağlı olarak, devletin küçültülmesi sürecinin kamu personeli şahsında gerçekleşmesi ve kamusal mal ve hizmet üretim alanlarının özelleştirilme ile piyasaya açılmasıdır.

Taşeronlaşma, işçilerin (emek piyasasının) bölünüp parçalanmasına yol açarak, bir taraftan işgücü piyasasını güvencesizleştirirken, diğer yandan sendikal hakların ve toplu pazarlık haklarının kullanılamaz duruma gelmesine neden olmaktadır. Taşeronlaşmayla birlikte, işgücü piyasasında örgütsüz ve güvencesiz çalışmaların yaygınlaşması iş kazalarının ve buna bağlı ölüm oranlarının arttığı görülmektedir.

Taşeron sistemi ile yaygınlaşan iş güvensizliği sermaye açısından önemli bir güvence haline gelmiştir. Taşeronlaşma süreci, çalışma süreleri, yıllık izin hakkı, kıdem tazminatı, işçi sağlığı ve iş güvenliği, iş cinayetleri, düşük ücret, güvencesizlik, örgütsüzlük, keyfi uygulamalar bakımından yarattığı kayıplarla bir nevi “çağdaş emek köleliği” rejimi doğurmuştur.

Sonuç olarak 2000’li yıllardan 2016 yılına kadar taşeronlaşma özel ve kamu sektöründe yaygınlaşarak devam etmektedir. Bu uygulamanın sonuçları çalışanlar bakımından bir dizi hak kayıpları doğurmaktadır. Bu nedenle bu sistemi kısmi düzenlemelerle iyileştirmek yerine taşeron istihdam biçiminin tümünden kaldırılarak çalışanların tüm sosyal haklara kavuştuğu, çalışma güvencesinin, sendikalaşmanın ve toplu pazarlık haklarının bulunduğu bir istihdam biçimi tesis edilmelidir.

## Kaynakça

- Bakır, Onur (2016), “Bir Truva Atı Olarak Özel Sözleşmeli Personel”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, 71(3), (1000-1023).
- Çelik, Aziz (2012), “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik Eleştirel Bir Bakış”, UİS Sempozyumu, Ankara, (13-35).
- Çolak, Aytül (2017), “Türkiye’de Kamu Kesiminin Taşeronlaşma Eğilimi”, International Journal of Social Sciences and Education Research, Cilt 3, Sayı 3, Ocak (1004 – 1017).
- DDK (2011), *2011/3 Sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu*.
- DİSK AR (2014), *Türkiye’de İş Cinayeti Raporu*, Mayıs.
- Disk/Genel İş Sendikası (2014), *Kamu İstihdam Raporu*.
- Disk/Genel İş Sendikası (2015), *Emek Araştırma Raporu*, Aralık.
- Disk/Genel İş Sendikası (2017), *Emek Araştırma Raporu*, Haziran.
- Ergör, O. A., Eser, E., Deveci, S., Beşer, E. (2014), “Soma Örneğinde; Maden İşkolunda İş Kazalarının Çok Yönlü Değerlendirilmesi”, *Türk J. Public Health*, 12(2), (16-23).
- Güler, Abdülsamet (2015), “Altyapının Kronikleşen Sorunu Taşeronluk Müessesesi Üzerine Bir İnceleme”, *Hacettepe Ün. Huk. Fak. Der.*, 5(1), (91-104).
- HAK-İŞ (2017), “Taşeron İşçisi Gerçeği Araştırması Kimlik/Tutum/Beklenti”, Özet Rapor, Aralık.
- İzgi, M. Cumhur ve Hafize Öztürk Türkmen (2012), “Akdeniz Üniversitesi’nde Taşeron Sağlık İşçilerinin İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tesbiti”, *Türkiye Halk Sağlığı Dergisi*, 10(3), (160-173).





- 
- Koç, Muzaffer (2016), “*Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik*”, M.Ü.S.B.D., cilt 4, sayı 2, (65-90).
- Koç, Yıldırım (2013), “*Taşeron İşçilerin Hakları Nelerdir?*”, *Aydınlık*, 27 Ağustos.
- Nurol, Bahadır (2017), “*Post-Endüstriyel İyimserlikten Hegemonik Despotizme: 21. Yüzyılın İlk Çeyreğinde Taşeron Çalışma*”, *Politik Ekonomik Kuram*, Cilt 1, Sayı 1, Ocak 2017 (85 – 107).
- Öngel, Serkan F. ve Kurtar Tanyılmaz (2013), “*Türkiye Ekonomisinde Küresel Kriz Karşısında Sermayenin Tepkisi*”, *DİSK AR, Ar. Ens. Bülteni*, Güz, (38-42).
- Öngel, Serkan F. (2014), “*Türkiye’de Taşeronlaşmanın Boyutları*”, *DİSK AR, Ar. Ens. Bülteni*, Kış, (38-51).
- Özmen Özsoy Arzu (2017), *Uyum ve Direniş*, İstanbul: Notabene Yayınları.
- Yeldan, Erinç (2012), “*Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış*”, *İktisat ve Toplum Sergisi*, Sayı 18, (7-12).
- Yücesan-Özdemir, Gamze (2010), “*Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma*”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 4, (35-50).